STATE-OWNED FINANCIAL INSTITUTIONS: DO THEY MAKE IT OR BREAK IT?

Oxford Business and Economics Conference

Sahar Nasr

June 2008

Summary

Since the 1950s, there has been a strong presence worldwide of the government in the financial sector. However, as economic activity became increasingly commercially-oriented, the government controlled financial systems of most countries—especially developing ones—became ill-equipped to tackle the changed profile of risks arising from the increased complexity of transactions. Research suggests that countries with the majority of their financial institutions owned by the state experience slower financial development, less efficient financial systems, less private sector credit, and slower GDP growth. Many of those countries were centrally-planned economies that have inherited from pre-transition regimes political interference, directed lending, poor corporate governance, and distorted incentive structures. As a legacy of central planning, state-owned commercial banks still exist. State-owned banks are often subject to government intervention, and are considered "agents of quasi-fiscal policies", and are highly leveraged (high debt relative to equity) and thus have the potential to create significant contingent fiscal liabilities. They are also means of funding governments' priority projects without any preliminary credit risk assessment, as well as, budget deficits. In other words, banks finance the budget deficit and are not playing an active role in financial intermediation.

Literature offers different reasons behind the existence of state-owned financial institutions—banks specifically—including that state-owned banks are meant to serve markets that are underserved because of imperfect information, that private banks tend to become too concentrated, thus limiting access to credit to fewer borrowers, and that private banks often take bigger risks. In addition, the high degree of government involvement gives rise to a belief of investors and depositors that the system is insulated from systemic risk and crises. However, this is not the case. The banking sector, when dominated by state-owned banks, lags in efficiency, productivity and generally in performance in financial intermediation. A major reason behind that is poor corporate governance arrangements. Poor governance within state-owned financial institutions can lead them to engage in business practices that shift the provision of commercial financial services by the private sector, allow them to under-price risks, and impede new private entry, as well as undermine competition. The result can be to hold back the whole financial market development, to reduce access to finance, and to significantly weaken the stability of the financial system.

The banking sector in Egypt is still dominated by state ownership, in terms of assets and number of branches. Collectively, state-owned banks account for more than 60 percent of total assets, and 85 percent of branches as of June 2006. State-owned banks are undercapitalized, and suffer from poor asset quality and high non-performing loans. Banks also have been operating under directed lending for many years, and as a result they are not trained to base their credit decision on cash-flows, and thus require more collateral. Slow response times to set up credit lines—excluding the setting up of the collateral requirements and registering the collateral—suggest low internal credit-approval limits, lack of competition, and overall inefficiency. State-owned banks are, in general, characterized by weak internal governance, overstaffing, and lack of performance incentives. Employees of state-owned banks are treated as civil servants in terms of job guarantee and salary scale, which reduces their performance incentives and leads to overstaffing. Managers of state-owned banks have few incentives to innovate or to identify problem loans at an early stage.

There is a need to strengthen the enforcement of corporate governance, and improve the incentive system in Egypt. This could be achieved via improving the legal framework guiding corporate governance. Specific responsibilities should be clearly assigned to the board of directors. Management oversight should be imposed. Insider trading should be made illegal, and directors should prevent self-serving practices. Steps should be taken at the law enforcement level. State-owned financial institutions, as deposit-taking institutions, should be subject to the same prudent regulations applicable to other deposit-taking institutions.

المؤسسات المالية المملوكة للدولة
هل تحقق نجاحا ؟
مؤتمر اكسفورد للأعمال والاقتصاد

سحر نصر

يونية 2008

ملخص

ظهر التواجد الواضح للحكومات في القطاع المالي في كل أنحاء العالم منذ خمسينيات القرن الماضي. وبالرغم من ذلك، فمع تزايد التوجه التجاري للأنشطة الاقتصادية، أصبحت الحكومات التي تقوم بالتحكم في الأنظمة الاقتصادية في غالبية دول العالم – وخاصة الدول النامية – غير مؤهلة للتعامل مع تغيرشكل المخاطر التي تنشأ عن زيادة تعقيد المعاملات. وتشير الأبحاث إلى أن البلدان التي تمتلك الدولة بها غالبية المؤسسات المالية تحقق نموا ماليا أبطأ، وتمتلك أنظمة مالية أقل كفاءة، وتقدم تسهيلات ائتمانية أقل للقطاع الخاص، وينمو الناتج المحلي الإجمالي بها بصورة أكثر بطئا. وتمتلك العديد من هذه الدول اقتصاديات مركزية التخطيط ورثت عن أنظمة سابقة عمليات الإقراض الموجه، وسوء إدارة المؤسسات، وهياكل الحوافز المشوهة. وتعد البنوك التجارية المملوكة للدولة إحدى موروثات نظام التخطيط المركزي. وغالبا ما تكون البنوك المملوكة للدولة عرضة للتدخل الحكومي ، كما أنها تعد وسيلة لتمويل المشاريع ذات الأولوية لدى الحكومة دون إجراء أي تقييم أولي لمخاطر الائتمان، أو لعجز الميزانية. وبعبارة أخرى، فإن البنوك تقوم بتمويل عجز الميزانية، لكنها لا تقوم بدور نشط في الوساطة المالية.

تشير الدراسات في هذا المجال إلى وجود أسباب مختلفة وراء وجود المؤسسات المالية المملوكة للدولة – وبخاصة البنوك – منها أن الهدف من البنوك المملوكة للدولة هو خدمة الأسواق التي لا تتلقى خدمات كافية بسبب عدم كفاية المعلومات، وأن البنوك الخاصة تميل إلى التركز بما يقصر الحصول على الخدمات الائتمانية على عدد قليل من المقترضين، وأن البنوك الخاصة غالبا ما تتحمل مخاطر أعلى. كما أن نسبة المشاركة العالية للحكومة تؤدي إلى اعتقاد المستثمرين والمودعين أن النظام محصن ضد المخاطر والكوارث النظامية. الا ان هذا ليس هو الحال، فالقطاع المصرفي، عندما يخضع لسيطرة البنوك المملوكة للدولة، تنخفض كفاءته وإنتاجيته وأداءه بصفة عامة في مجال الوساطة المالية. كما أن سوء الإدارة في المؤسسات المملوكة للدولة يمكن أن يؤدى إلى الدخول في ممارسات تجارية تقوم بتحويل تقديم الخدمات المالية التجارية من القطاع الخاص، وتسمح لها بعمل تقديرات أقل لتكلفة المخاطر، وإعاقة دخول الشركات الخاصة الجديدة، علاوة على القضاء على المنافسة. وقد تكون النتيجة هي إعاقة نمو سوق المال بكاملها، وتقليل فرص الحصول على التمويل، وإضعاف استقرار النظام المالي بشكل كبير.

ولا يزال القطاع المصرفي في مصريخضع لملكية الدولة، فيما يتعلق بالأصول وعدد الفروع. وتمثل البنوك المملوكة للدولة، في مجملها، حوالي 60% من إجمالي الأصول و 85% من عدد الفروع وذلك في شهر يونيو 2006. وتقل رؤوس الأموال في البنوك المملوكة للدولة وتعاني من تدني جودة الأصول والقروض المتعثرة. وتعمل البنوك لسنوات طويلة وفقا لنظام الإقراض الموجه؛ ونتيجة لذلك، لم تتدرب على اتخاذ القرارات الائتمانية بناء على التدفقات النقدية ولذا تطلب المزيد من الضمانات. وبصفة عامة، تتصف البنوك المملوكة للدولة بالإدارة الداخلية الضعيفة، ووجود عمالة زائدة، وغياب حوافزات لتحسين الأداء. ويتم التعامل مع العاملين في البنوك المملوكة للدولة على أنهم موظفون حكوميون فيما يتعلق بالأمان الوظيفي وجداول المرتبات بما يقلل من حوافز تحسين الأداء ويؤدي إلى وجود عمالة زائدة. ويحظى مديرو البنوك المملوكة للدولة بقليل من الحوافز التي تدفع إلى الابتكار أو تحديد القروض ذات المشاكل في مراحل مبكرة.

هناك حاجة إلى تعزيز الحوكمة والإدارة الرشيدة وتحسين نظام الحوافز في مصر. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحسين الإطار القانوني الذي يوجه الحوكمة المؤسسية. وينبغي وضع مسؤوليات محددة وواضحة لمجلس الإدارة. ويجب فرض رقابة إدارية. كما ينبغي حظر التداول بين العاملين، كما ينبغي على المديرين منع الممارسات التي تهدف إلى خدمة المصالح الشخصية. وكذلك ينبغي اتخاذ خطوات على مستوى تنفيذ القانون. وينبغي أن تخضع المؤسسات المالية المملوكة للدولة، باعتبارها مؤسسات متلقية للودائع، لنفس لوائح التحوط والاجراءات الحصيفة التي تطبق على المؤسسات الأخرى المتلقية للودائع.